

1988 - פרשת סג'דיה - חוקיות החזקתם של עצירים פלסטינים במתקן קציעות שבשטח מדינת ישראל

מאת: סגן שני שחר, תובעת צבאית, פרקליטות אזור יהודה ושומרון

במסגרת ההתמודדות עם אירועי "האינתיפאדה", נעצרו תושבים פלסטינים רבים, שהיו מעורבים בפעולות טרור אשר סיכנו את ביטחון אזור יהודה ושומרון; חלק מהעצירים הועמדו לדין פלילי ואחרים נעצרו בצווי מעצר מנהליים שהוצאו על ידי המפקד הצבאי באזור. נוכח מספרם הרב של העצירים, שהחזקו מכוח סמכויות מעצר שונות באזור זה, נדרשו כוחות צה"ל להחזיק את חלקם במתקני המעצר בקציעות, מחוץ לשטחי יהודה ושומרון; בשנת 1988 הוגשה לבג"ץ עתירה, בטענה שהחזקת העצירים מחוץ לאזור מנוגדת למשפט הבין-לאומי; לאחר דיון בראשות נשיא בית המשפט העליון, העתירה נדחתה.

רקע עובדתי

בסיום קרבות מלחמת ששת הימים, תפס צה"ל, בין היתר, את אזור יהודה ושומרון (איו"ש) ואת אזור חבל עזה. בשטחים אלו הופעל ממשל צבאי, תוך יישום הוראות שונות מדיני התפיסה הלוחמתית, שמקורם בדין הבין-לאומי.

בסוף שנות השמונים התרחשו בשטחי הממשל הצבאי אירועים אלימים והפרות סדר נרחבות, חלקן מסוכנות ביותר, אשר נודעו לימים בשם "האינתיפאדה". אירועים אלימים אלו הסתיימו לא פעם בפגיעה באזרחים ישראלים ובכוחות צה"ל. האינתיפאדה חייבה את צה"ל לנקוט אמצעים שונים למיגור האלימות ולשמירה על ביטחון האזור; חלק מן האמצעים היו חסרי תקדים בהיקפם, וכמעט כולם זכו להתייחסות משפטית כלשהי.

אחד האמצעים המרכזיים ששימשו את כוחות צה"ל לסיכול הטרור ולהשבת הביטחון לאזורים הנתונים בממשל צבאי, היה כלי המעצר המנהלי המניעתי. מעצר זה לא נועד להעמדתם לדין של פעילי טרור ומפירי סדר, כי אם לשם סיכול פעילותם של אלו שזוהו, על פי מידע מודיעיני מבוסס, כמי שמסכנים את הביטחון בפעילותם העתידית, ואין אפשרות להעמידם לדין (למשל, משום שלא ניתן לחשוף את המידע הקיים בדבר עבירות שביצעו בעבר).

המנגנון המשפטי העיקרי לביצועם של מעצרים המנהליים באזור יהודה ושומרון, היה הצו בדבר מעצרים מנהליים (הוראת שעה – יהודה והשומרון מס' 1226), התשמ"ח-1988, עליו חתם אלוף עמרם מצנע כיהן בתפקיד מפקד כוחות צה"ל באזור.

גורמי הביטחון הלכו ונדרשו לסמכות זו יותר ויותר, ועד מהרה מתקני המעצר ביהודה ושומרון מלאו והגיעו לתפוסה מלאה.



מימין: כותרתה של כתבה מתוך עיתון "מעריב", מיום 14 בנובמבר 1990; משמאל: מתקן המעצר קציעות (אתר צה"ל)

צבא הגנה לישראל

צו מס' 1226

צו בדבר מעצרים מינהליים (הוראת שעה)

בתוקף סמכותי כמפקד כוחות צה"ל באזור ובהיותי סבור כי בשל הנסיבות המיוחדות הקיימות כיום באזור הדבר נחוץ לשם קיום הסדר הציבורי ובטחון האזור, ובהיותי סבור כי בשל כך יש לשוב ולנהוג באופן זמני על פי עקרונות המעצר המינהלי אשר היו נהוגים באזור עובר להוספת פרק ה-1 לצו בדבר הוראות בטחון, תש"ל-1970, הנני מצווה בזאת כהוראת שעה לאמור:

1. (א) היה למפקד צבאי יסוד סביר להניח שטעמי בטחון האזור או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר, רשאי הוא, בצו בהתייממת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצויין בצו ושלא תעלה על ששה חודשים (להלן - צו מעצר).
- (ב) היה למפקד צבאי יסוד סביר להניח, עקב פקיעת תוקפו של צו מעצר לפי סעיף קטן (א), שטעמי בטחון האזור או בטחון הציבור עדיין מחייבים את החוקתו של העצור במעצר, רשאי הוא, בצו בהתייממת ידו, להורות מפעם לפעם על הארכת תוקפו של צו המעצר המקורי לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים, ודין צו ההארכה לכל דבר כדין צו המעצר המקורי.
- (ג) צו מעצר לפי סעיף זה יכול שיינתן שלא כמעמד האדם שעל מעצרו הוא חל.
2. צו מעצר לפי צו זה יבוצע על ידי חייל או שוטר וישמש אסמכתא לחבישתו של עציר במיתקן כליאה כהגדרתו בצו בדבר הפעלת מיתקן כליאה (יהודה והשומרון) (מס' 21), תשכ"ז-1967 או במקום מעצר שנקבע בצו המעצר או בצו מאוחר יותר.
3. לא יפעיל מפקד צבאי סמכות לפי צו זה אלא אם הוא סבור כי הדבר הכרחי בגלל טעמי בטחון החלטיים.
4. נעצר אדם לפי סעיף 1 (א) לצו זה או הוארך צו מעצר לגביו לפי סעיף 1 (ב) לצו זה, רשאי הוא לערער על מעצרו בפני ועדת ערעורים.

הצו המקורי בדבר מעצרים מינהליים, כפי שנחתם ביום 17 במארכ 1988;

מאז פורסם לראשונה, נערכו בצו זה עשרות תיקונים

כפיתרון לבעיית התפוסה, ובהתאם לצו דבר הפעלת מתקן כליאה (אזור יהודה ושומרון) (מס' 29), התשכ"ז-1967, שאיפשר לקבוע מקומות מעצר וכליאה חדשים, הוחזקו עצירים רבים במתקן המעצר בקציעות. המתקן, שנפתח בשנת 1988, שכן בחולות חלוצה שבצפון-מערב הנגב, סמוך לגבול ישראל עם מצרים.

ההליך המשפטי

זמן לא רב לאחר אכלוס המתקן, הוגשה לבג"ץ עתירה בגין שאלת חוקיותה של החזקת העצירים, על דרך של מעצר מינהלי, במתקן קציעות (בג"צ 253/88 סג'דיה נ' שר הביטחון). לא הייתה זו עתירה ראשונה מסוג זה, וניתן להזכיר לצידה, למשל, גם עתירה קודמת, בקשר למתקן המעצר "אל-אנצאר" שהופעל בלבנון (בג"ץ 102/82 לאה צמל נ' שר הביטחון). אך ייחודה היה בכך, שהיא עוררה סוגיה אשר טרם נדונה עד לאותה עת וזאת בשל מיקום מתקני המעצר - בשטח מדינת ישראל.

העותרים, אותם ייצגו עורכי הדין אביגדור פלדמן, לאה צמל ועבד עסלי, טענו כי החזקת עצירים אלו במעצר מחוץ לשטחי יהודה והשומרון בוצעה בניגוד לחובות המוטלות על מי שמחזיק שטח בתפיסה לוחמתית על פי המשפט הבין-לאומי, ובפרט לחובות מכוחה של אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בימי מלחמה, 1949. נוסף לכך, טענו העותרים כי תנאי החזקה במתקן היו גרועים ביותר, והתאפיינו בצפיפות, באלימות ובפגיעה חמורה בזכויות העצירים.

נקודת המוצא לתשובת המדינה הייתה, כי היא אמנם חתמה ואישרה את אמנת ג'נבה הרביעית, אך זו לא עוגנה בחוק הישראלי בהתאם ומשכך לא נקלטה בו, ובכל מקרה זו אינה חלה כלשונה באזור יהודה ושומרון. בצד זאת, מדינת ישראל שבה והבהירה כי היא עומדת מאחורי הצהרתה כי תיישם את כללי האמנה ההומניטריים ביחס לאזור, וכי טענות העותרים אינן משקפות את המציאות במתקן קציעות.

בפסק דינו של בית המשפט העליון בעתירה, התייחסו השופטים בהרחבה לכל ההיבטים שהועלו בעתירה: לעצם סמכות המעצר, לתנאי המעצר, וכן לביקורת השיפוטית על המעצר.

בכל הנוגע לתנאי המעצר, שופטי בית המשפט העליון ביקרו במתקן המעצר ועמדו על תנאי שהותם של העצירים. בפסק הדין התייחס הנשיא שמגר, שעמד בראש הרכב השופטים, למגוון טענות בקשר לצפיפות, לתנאי השהות, להספקת מזון, לטיפול רפואי וליתר ההיבטים שהעלו העותרים; כן התייחס הנשיא לתשובת המדינה לפיה תלונות העצירים נבדקות בקפידה, וכאשר נמצא כי סוהרים התנהגו באלימות כלפי המוחזקים במתקן, ננקטו נגדם אמצעי משמעת מתאימים.

ואולם, הדיון החשוב ביותר בפסק הדין נגע בעיקר לשאלות שבתחום הדין הבין-לאומי - בנוגע לפירוש הוראות אמנת ג'נבה הרביעית. כך, הושם דגש מיוחד על שאלת תוקפו ומשמעותו של סעיף 49 לאמנה, האוסר על גירושה והעברתה של אוכלוסייה בכפייה מתוך שטח כבוש אל שטח המדינה הכובשת, וזאת ביחס להוצאתם של הפלסטינים משטחי איו"ש והעברתם למתקן קציעות.

סעיף 78

היתה המעצמה הכובשת סבורה שיש צורך, מטעמי הכרח של בטחון, לנקוט אמצעי בטחון כלפי מוגנים, רשאית היא, לכל היותר, לייחד להם מקום מגורים או לעצרים.

החלטות בנוגע לייחוד מקום מגורים או למעצר, כאמור לעיל, יתקבלו לפי נוהל סדיר שתקבע המעצמה הכובשת בהתאם להוראות האמנה הזאת. נוהל זה יכלול את זכות הערעור של הצדדים הנוגעים בדבר. החלטות על ערעורים יינתנו בהקדם האפשרי. אישורו ההחלטות, הן יהיו נתיבות, מתקופה לתקופה, ואם אפשר — כל ששה חדשים, — לעיון מחודש מטעם גוף מוסמך שיוקם על ידי המעצמה האמורה.

מוגנים שייחדו להם מקום מגורים ושגורשו, איך פוּא, לעזוב את בתיהם, ייהנו ממלאא היתרון של סעיף 39 לאמנה זאת.

ARTICLE 78

If the Occupying Power considers it necessary, for imperative reasons of security, to take safety measures concerning protected persons, it may, at the most, subject them to assigned residence or to internment.

Decisions regarding such assigned residence or internment shall be made according to a regular procedure to be prescribed by the Occupying Power in accordance with the provisions of the present Convention. This procedure shall include the right of appeal for the parties concerned. Appeals shall be decided with the least possible delay. In the event of the decision being upheld, it shall be subject to periodical review, if possible every six months, by a competent body set up by the said Power.

Protected persons made subject to assigned residence and thus required to leave their homes shall enjoy the full benefit of Article 39 of the present Convention.

לפי דעת הרוב, שנכתבה על ידי הנשיא שמגר, הדין הבין-לאומי לא קובע איסור על העברת עצירים מנהליים מהשטח הכבוש לשטח המדינה הכובשת. לעמדת רוב שופטי ההרכב, סעיף 49 לאמנה כלל לא נועד לחול על עניינו של עציר מנהלי וממילא אינו אוסר העברתו של יחיד מחוץ לאזור; לצד זאת הובהר כי סעיף 76, הקובע כי אסיר ירצה את עונשו בשטח התפוס בתפיסה לוחמתית, כלל אינו חל על עניינם של עצירים מנהליים; וכי סעיף 78, הנוגע לעניינם של עצירים מנהליים, איננו קובע הוראה המגבילה את מקום החזקתם של אלו.

מעבר לכך, קבע הנשיא שמגר כי החזקת העצירים המנהליים במתקן קציעות הוא חוקי, לאור האמור בתקנה 6 לתקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ז-1967, הקובעת כי "מי שהוצא נגדו פקודת מעצר או צו מעצר מכוח סמכות שהוענקה על ידי מנשר או צו של מפקד צבאי, יהיו מעצרו והחזקתו במעצר ניתנים לביצוע בישראל בדרך שמבצעים בישראל פקודת מעצר או צו מעצר". הנשיא שמגר הדגיש, כי אם לצד הוראות המשפט הבין-לאומי, מוסדר נושא החזקת העצירים גם בהוראת חוק מדינתית, כגון חקיקה של הכנסת, הרי שהוראת החוק המפורשת הקיימת בדין הישראלי היא שתגבר.

סעיף 78 לאמנת ג'נבה הרביעית משנת 1949,

אליו התייחסות השופטים בפסק דינם

משכך, קבע הנשיא שמגר כי תקנה 6 ממילא גוברת על הוראות המשפט הבין-לאומי, וזאת בין אם מדובר בהוראות הסכמיות של המשפט הבין-לאומי (כאלה שמחייבות מתוקף אמנה שמדינת ישראל חתמה עליה), ובין אם מדובר בהוראות שהן מחייבות מתוקף מנהג בין-לאומי מוכר.

בשונה מדעת הרוב, סבר השופט בך, כי במקרים מסוימים הצהרתה של מדינת ישראל על כך שתקיים את ההוראות ההומניטריות של אמנת ג'נבה הרביעית באופן וולונטרי תחייב אותה, וניתן יהיה לאלצה לקיים את ההצהרה. הוא גם נטה לדעה, שסעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית אכן אוסר העברת עצירים מהשטח הנתון לתפיסה לוחמתית (בענייננו – אינ"ש) לשטח אחר (בענייננו – שטח מדינת ישראל).

יחד עם זאת, השופט בך קיבל את דעתו של שמגר, כי אמנת ג'נבה הרביעית היא משפט בין-לאומי הסכמי ולא דין מנהגי, ולכן אי-אפשר לכופ את המדינה לקיים את סעיף 49 לאמנה זו, וזאת בוודאי נוכח קיומה של חקיקה מדינתית המסדירה את הנושא.

ביחס לחלקה השני של העתירה, השופט בך אמנם לא קיבל בסיס לטענות העותרים העצירים בקשר לאיכות המזון, לטיפול הרפואי, לקיום פולחן דתי וכיו"ב. הוא התרשם כי השלטונות עשו כמיטב יכולתם כדי לאפשר לעצירים סטנדרטים מקובלים וסבירים. לצד זאת הוא הביע דאגה רבה בקשר לתנאי המעצר: בדבר עלבונות, פגיעה בגוף ובכבוד, בדבר העובדה שחפצים שנועדו להקל על שהות העצורים (כגון משחקים) סופקו רק מטעם ארגון הצלב האדום, ובמיוחד מצפיפות מגורים בלתי-סבירה באוהלים, שעליה דווח לבית המשפט העליון.

השופט בך הדגיש כי אין לשכוח, שהמדובר בעצירים שחירותם נשללה מבלי שהורשעו בהליך משפטי תקין בעבירות פליליות כלשהן, ומשכך אין להשלים עם כל פגיעה בתנאי מעצרם של העצורים המנהליים במידה כה ניכרת מתנאי כליאתם של אסירים שהורשעו בדין.

לדאגתו של השופט בך הצטרפו במונח-מה גם יתר חברי המותב, ועל כן הובאה בפסק הדין הצעה אופרטיבית: למנות ועדה מייעצת קבועה שתייעץ בקשר לתנאי המעצר במתקן קציעות.

הוצע כי בראש הוועדה ישב שופט צבאי משפטאי, מיחידת בתי הדין הצבאיים, ויהיו בה מומחים מתחומי הרפואה, הפסיכולוגיה, ניהול בתי הסוהר ועוד. הצעה זו לא עלתה כדי החלטה שיפוטית, אך היא בהחלט יושמה על ידי המדינה.

סוף דבר, בג"ץ דחה את העתירה וקבע כי צה"ל היה מוסמך להורות על מעצרם של עצירים מנהליים מהאזור, במתקני מעצר שנמצאים במדינת ישראל.

מאז תחילת האינתיפאדה עברו בכלא קציעות 11,500 עצורים

מאח כתבו בנגב

מאז תחילת ההתקוממות בשטחים, עבדו בכלא קציעות 11,500 עצורים. בכלא הושקעו עשרה מיליון ש"ח בבינוי ובתשתית. פרטים אלה מסר אתמול קצין בכיר במהלך סיור עיתונאים בכלא כיסו 3,000 כלואים נמצאים היום בכלא קציעות. 80 אחוז מהם צעירים ברמאלה. היו הרת מנוהלים בידי אימאים ובאזניים מקרב האסירים. שלטונות הכלא אינם מתייחסים לתמלוח מוחץ לאוהלים כדי למנוע הסתה. אולם בתוך האוהלים מתחלת הת' מילה במאורן. לוחות הנכנסים שונו מוכיזי האירוחות ונכנסים מקרב האסירים דואנים לאירוחות המסורדות כלילת. קצינו צה"ל הציגו באחרונה למנהיגי הכלואים, לעשוק בכריכת ספרים. עבור בתי"ספר בנגב, אולם הם סירבו. הנימוק לסירוב הוא ראייתם של העצורים את המגע עם הנהלת הכלא – כסיוע לש"י שונות. הכלואים סירבו לא מנבד למלא חדרים, במטרה למסור על הדרכים לסייע לשיפור התנאים בכלא. הסירוב נוסק ברת' נגדות של התנגד ההתקוממות לכל פעולה מיוחדת.

סיבתפישת כסיוע לשלטונות. ונדה של פסיכולוגים ומומחים לכליאה, קיימה באחרונה את פניולתה בכלא והמ' ליעה לעמנע את מספר הכלואים בכל חל' קה מ'30'30'22, להוסיף מרכיבי מזון: טוחיה, פול, עדשים וריבה. להעביר מידע באמצעות מערכת כריחה. וכן להשמיע מר' סיקה וחדשות מהשטחים וכן לתת לכל' איש משהקים. קצין בכיר ציין, כי רוב ההמלצות של הוועדה, מובצעות הלכת למעשה. ובקרב תוכנס לכל נוש בכלא, מערכת טלוויזיה מיוחדת.

בתמונה: כותרתה של ידיעה מתוך עיתון "מעריב", מיום 1 במאי 1989, המדווחת על כמות העצורים במתקן קציעות

חשיבות הפרשה

דחיית העתירה בפרשת סג'דיה, איפשרה לכוחות צה"ל להמשיך ולנהל את מתקן המעצר בקציעות, כחלק מהתמודדותה של מדינת ישראל עם אירועי האינתיפאדה ועם מספר העצורים הרב שזו הביאה.

לעמדת בית המשפט העליון, לפיה החזקת העצירים בישראל אינה סותרת את הוראות אמנת ג'נבה הרביעית, חשיבות רבה משתי בחינות: בהקשר הקונקרטי, בקביעה כי החזקת העצירים בקציעות חוקית, גם אם ייטען שאמנת ג'נבה הרביעית צריכה לחול לפי לשונה על אזור יהודה ושומרון או שהיא בעלת מעמד מנהגי (כאמור, שתי טענות שאינן מקובלות על מדינת ישראל ונדחו בפסיקת בית המשפט העליון); בהקשר הכללי, בקביעה כי החוק הישראלי זוכה לבכורה על פני החוק הבין-לאומי.

פסק הדין בפרשת סג'דיה נזכר לא אחת גם בפסקי דין שנגעו לגלי מעצרים מאוחרים יותר, אגב האירועים המכונים "האינתיפאדה השנייה" (ומבצע "חומת מגן" בתוכה) ואירועים אחרים.

כך, מעניין לראות את הסתמכותו הנרחבת של בית המשפט העליון על פסק דין זה, בפסיקה מאוחרת הנוגעת בעיקרה לתנאי החזקתם של עצורים במתקני מעצר באזור (בג"ץ 3278/02 **המוקד להגנת הפרט ואח' נ' מפקד כוחות צבא הגנה לישראל באזור הגדה המערבית**), ומאוחר יותר אף בפסק דין שעסק בשאלה המורכבת של החזקת עצורים ואסירים פליליים מחוץ לשטחי האזור (בג"ץ 2690/09 **"יש דין" - ארגון מתנדבים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית - אלוף גד שמני**).

באותם הליכים נדרש בית המשפט העליון שוב לשאלת חוקיות החזקתם של עצורים במקומות מעצר מחוץ לאזור יהודה ושומרון, ומצא לחזור ולחדד את ההלכה שנקבעה בפרשת סג'דיה. מעניין לראות כי בכל הנוגע לחוקיות הוצאתם של העצורים למתקנים בישראל, הוסיף בית המשפט והדגיש, כי יש להביא בחשבון גם את הקירבה הגיאוגרפית של מתקני המעצר והכליאה לאזור יהודה ושומרון, וכן את העובדה שאין בהחזקת העצורים בישראל כדי לשלול מהם תנאים הומניטריים, ביקורי משפחות או קבלת סיוע משפטי.

מדוע בחרתי בנושא?

פרשת סג'דיה היא אחת הפרשות המרכזיות, עליה אנו נסמכים עד היום, הן לעיון בתנאי כליאה ומעצר באיו"ש, הן לאפיון יחסי הגומלין בין הדין הבין-לאומי אליו מחויבת מדינת ישראל לבין הוראות החקיקה הישראליות.

מתוקף תפקידי כתובעת צבאית בפרקליטות יהודה ושומרון, עליי להידרש לא אחת להלכות המשפטיות הנוגעות לאזור, אשר מהוות נדבך משמעותי בדינים החלים בו ובנוף המשפטי הבין-לאומי בכלל.

לטעמי, פרשה זו, מהווה חלק ממארג פרשות רבות, המעגנות את האיזונים הנדרשים בתפיסה לוחמתית של שטח, ע"י מפקד כוחות צה"ל באזור הנתון לשליטתו. בראשם של איזונים אלו ניצב האיזון בין סמכותם וחובתם של כוחות צה"ל לשמור על ביטחון האזור בעבור כלל היושבים בו, ישראלים ופלסטינים כאחד, לבין אחריותה של מדינת ישראל לאוכלוסייה האזרחית הפלסטינית מכוח הוראות הדין, תוך קיום ביקורת שיפוטית מתמדת של בית המשפט העליון ומתן זכות גישה מלאה לערכאות המנהליות בישראל.



מתקן קציעות בשנות האלפיים (אתר השב"ס)

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- בג"ץ 253/88 איברהים חמיד סג'דיה ואח' נ' שר הביטחון, מ"יב(3) 801 (1988);
- בג"ץ 3278/02 המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר נ' מפקד כוחות צה"ל באזור הגדה המערבית, נ"ז(1) 385 (2002);
- בג"ץ 2690/09 "יש דין" - ארגון מתנדבים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית - אלוף גד שמני (2010);
- אתר בית הסוהר קציעות בקישור הבא (ארכיון):
<https://web.archive.org/web/20140105054702/http://ips.gov.il/Web/He/Prisons/Districts/South/Ketziot/Default.aspx>